

Pays-Bas

1 – Constitution et système institutionnel ✖

Le Royaume des Pays-Bas est une Monarchie constitutionnelle depuis 1814. La Reine Béatrix princesse d'Orange Nassau qui était le chef de l'Etat depuis le 30 avril 1980 a abdicé le 30 avril 2013 en faveur de son fils aîné, le prince Willem-Alexander, prince d'Orange. La Constitution du 17 février 1983 instaure un régime parlementaire. Si Amsterdam est la capitale, La Haye est le siège du gouvernement et du Parlement.

Le Roi, Président du Conseil d'État, l'organe consultatif suprême, possède une autorité morale. Le pouvoir exécutif est détenu par le Premier ministre, responsable devant les députés. La Couronne est constituée du souverain et des ministres, elle détient le pouvoir exécutif. Le souverain nomme les ministres sur la proposition d'un « formateur » qui devient généralement le Premier ministre. Toutefois en 2012, les Etats Généraux ont réduit le rôle du souverain dans la formation du gouvernement et c'est dorénavant le président de la seconde chambre qui désigne « l'éclaireur », ce nouveau terme s'étant substitué au terme « formateur ».

Le Parlement, ou Etats généraux (Staten-Generaal), est bicaméral. La première chambre est composée de 75 membres élus par les états provinciaux (instances de direction des 12 provinces) pour quatre ans. La seconde chambre comprend 150 membres élus au suffrage universel (représentation proportionnelle intégrale) pour quatre ans. Tout projet de loi est, après consultation du Conseil d'Etat et vote du

Parlement, signé par le souverain et le ou les ministres responsables, après quoi, il a force de loi. Le Parlement partage le pouvoir législatif avec le souverain et les ministres.

Le pouvoir judiciaire est indépendant. L'administration de la justice est confiée à 11 tribunaux d'arrondissement ou « de district », à 4 Cours d'appel et à la Cour Suprême. Le système judiciaire a connu une profonde réorganisation le 1er janvier 2013 ramenant les tribunaux d'arrondissement de 19 à 11 et les Cours d'appel de 5 à 4.

S'agissant de la Cour Suprême (Hoge Raad), elle est composée de 24 magistrats du siège et remplit les fonctions d'une Cour de cassation. Depuis le 1er novembre 2014, son président est M. Maarten W.C. Feteris.

Le parquet constitue structurellement, budgétairement et en termes de carrière, un corps distinct, soumis aux instructions générales du ministre de la justice, mais largement autonome en toutes matières.

Le Conseil d'Etat est l'organe consultatif suprême, dont l'avis est obligatoire sur tous les projets de loi, avant leur présentation à la Deuxième chambre. Composé de 25 membres, il est présidé de droit par le chef de l'Etat. Le vice-Président assure la direction courante de l'institution. Les membres du Conseil sont nommés à vie, mais ils se retirent à soixante-dix ans. Le prince héritier – ou la princesse héritière – siège au Conseil dès l'âge de dix-huit ans.

La Chambre Générale des Comptes contrôle la gestion des deniers publics. Elle se compose de trois membres, plus trois membres suppléants nommés à vie.

L'article 120 de la Constitution dispose que « le juge ne porte pas de jugement sur la constitutionnalité des lois et des traités ». Le pouvoir judiciaire examine la compatibilité des lois avec les dispositions prises à un niveau inférieur et

avec les traités : articles 92 (applicabilité directe), 93 et 94 (primauté des normes internationales). Il n'existe pas de cour constitutionnelle, ce qui constitue une singularité néerlandaise au sein de l'Union européenne.

2 – Système juridique

Les Pays-Bas sont un pays de tradition civiliste. L'ancien code de 1838 avait eu pour modèle le code civil français, mais les auteurs du nouveau code civil néerlandais entré en vigueur en 1992 ont également introduit des éléments de droit allemand, de la common law anglaise et d'une quinzaine d'autres pays.

En matière de justice, la seule langue permise reste le néerlandais, mais une loi nationale de 1956 autorise, dans des cas exceptionnels, pour la province de la Frise, l'usage du frison à l'oral.

3 – Organisation judiciaire

L'organisation judiciaire néerlandaise a subi de profondes mutations au début des années 2000. La dernière réforme d'importance est intervenue le 1er janvier 2013 et concerne la réorganisation de la carte judiciaire. Cette réforme, qui est l'aboutissement d'une réflexion menée depuis plusieurs années par le Conseil Supérieur de la justice (Raad voor de Rechtspraak), constitue une refonte de la carte judiciaire qui remontait à 1934 pour les tribunaux d'arrondissement, et à 1877 pour les cours d'appel .

Elle est toujours divisée en trois niveaux :

– Juridictions de première instance :

Les tribunaux de canton (Kantongerechten), correspondant aux tribunaux d'instance français, ont été intégrés aux Tribunaux d'arrondissement (Rechtbanken) compétents en première instance

et similaires à nos tribunaux de grande instance. Les Tribunaux d'arrondissement ou de district sont au nombre de 11 et s'organisent généralement en 5 sections (civile, pénale, familiale, administrative et de canton).

– Juridictions d'appel :

Quatre cours d'appel (Gerechtshoven), situées à Amsterdam, La Haye, Arnhem-Leeuwarden et Den Bosch, traitent les appels en matière civile et pénale. Les formations de jugement de la cour d'appel sont composées de trois juges, mais un juge unique peut entendre des affaires d'importance mineure. Les quatre cours d'appel traitent également des affaires fiscales en première instance.

Il existe en outre deux Cours d'Appel spécialisées. En matière administrative (sécurité sociale et droit de la fonction publique), les appels sont traités par le Conseil central de recours administratif (Centrale Raad van Beroep) siégeant à Utrecht. En matière économique, le Collège du Contentieux Economique est une cour d'appel spéciale qui juge en appel les litiges socio-économiques (concurrence, marchés publics, consommation ...) traités en première instance selon une procédure largement administrative.

Cette nouvelle division en 11 ressorts s'applique également aux parquets.

La Cour Suprême :

La Cour ne juge pas les faits mais, en tant que juge de cassation, examine les questions de droit. Elle est également la juridiction de cassation des jugements des juridictions des territoires ultra-marins du Royaume : Antilles et Aruba. Il convient de noter que depuis le 10 octobre 2010 Curaçao et Sint-Maarten sont des territoires autonomes. Les îles de Bonaire, de Saint-Eustache et de Saba ont le statut de communautés spéciales néerlandaises.

La Cour Suprême est divisée en quatre chambres. La première et la deuxième chambre ont respectivement pour compétence les recours en cassation exercés en matières pénale et civile, (ainsi que certaines compétences diverses). La troisième chambre a pour compétence les recours en cassation exercés dans les matières économique, fiscale, douanière et de sécurité sociale. Une quatrième chambre, qui ne siège pas de façon permanente, est compétente pour mettre fin aux fonctions des juges ou des procureurs, soit parce qu'ils ne sont plus en état d'exercer leurs fonctions, soit parce qu'ils sont poursuivis pénalement. Cette procédure est très rarement mise en œuvre. Les affaires sont en principe jugées par cinq juges. Dans certains cas, le président d'une chambre peut décider le renvoi d'une affaire devant une chambre composée de trois juges.

Le statut du Parquet Général près la Cour Suprême diffère de celui autres magistrats du parquet: les membres sont nommés à vie, irrévocables et ne font pas statutairement partie du Ministère Public. Cette séparation s'explique notamment par le fait que les ministres et membres du parlement ne peuvent être poursuivis pour « forfaiture » que devant la Cour Suprême.

– Organisation de la magistrature du Siègre et Parquet :

En 2002, a été créé le Conseil supérieur de la justice, (Raad voor de Rechtspraak, littéralement « Conseil du pouvoir judiciaire ») qui comprend 4 membres, nommés pour une durée de 6 ans renouvelables pour une durée de trois ans: 2 magistrats (un par niveau de juridiction) et 2 personnalités extérieures ayant exercé des fonctions de direction dans la haute administration. Depuis le 1er juillet 2013, le président est M. Frits Bakker, auparavant président du tribunal d'Amsterdam.

Organe suprême de représentation de la magistrature du siège, il a pour principale mission de promouvoir la qualité de la

gestion et du fonctionnement des juridictions. A ce titre, il est par exemple responsable de la promotion des nouvelles technologies dans les juridictions, ou encore des enquêtes de satisfaction auprès des justiciables. Aux côtés du ministre de la justice, il occupe un rôle central dans la préparation, l'exécution et l'évaluation de l'utilisation du budget des juridictions. Il peut également être consulté par le gouvernement, et rendre des avis écrits, sur les projets de loi présentés au Parlement. Le Conseil n'a en revanche aucune fonction disciplinaire ou de nomination des magistrats. Il est donc très différent du Conseil Supérieur de la Magistrature français.

Le ministère public est dirigé au niveau national par un parquet général, lui-même coiffé par le Collège des Procureurs Généraux, actuellement composé de quatre membres, et dirigé depuis le 1er juin 2011 par M. Herman Bolhaar, auparavant procureur de la Reine à Amsterdam.

En 2001 ont été créés un Parquet National et un Parquet dit « Fonctionnel », dont le siège est à Rotterdam. Rompant avec une organisation très régionalisée ayant démontré ses limites dans la lutte contre la criminalité organisée et internationale, le ministère public néerlandais s'est ainsi doté de structures à compétence nationale, chargées de soutenir les parquets locaux dans des contentieux techniques ou complexes. Le Parquet National supervise notamment l'utilisation des techniques d'enquête spéciales (infiltrations, sonorisations, ...), la mise en œuvre du programme national de protection des témoins, la gestion des informateurs, et occupe également une place centrale dans la lutte contre le terrorisme, ayant en charge d'établir le lien avec les services de renseignement (AIVD). Le parquet fonctionnel est tourné vers des contentieux techniques comme la criminalité financière et les atteintes à l'environnement.

4 – Statut et formation des magistrats et des personnels de justice

>> Les magistrats

Le Centre d'Étude et de Formation de la Magistrature (Stichting Studiecentrum Rechtspleging) – SSR – assure la formation initiale et continue des juges, des procureurs, des assistants juristes de ces derniers, et des greffiers.

En 2005, le SSR a fait l'objet d'une réforme structurelle interne, pour être désormais organisé autour de trois départements : le département de la formation initiale, le département de la formation spécialisée et le département de la formation continue.

>> Les avocats

Les avocats sont regroupés à l'échelon local dans des barreaux correspondant au ressort des tribunaux de district, et à l'échelon national au sein du Barreau national. Ce dernier est dirigé par un Conseil général de sept avocats, présidé par leur doyen. Le Conseil est élu par l'Assemblée des Délégués et les 75 délégués sont eux-mêmes élus par les membres des barreaux locaux. Les barreaux locaux sont dirigés par des conseils de supervision présidés par les doyens.

Le Conseil Général entretient des rapports étroits avec les barreaux locaux dans un but d'harmonisation, ce qui est facilité par la présence de la plupart des doyens au sein de l'Assemblée des Délégués.

Il y avait en 2010, 16728 avocats selon le Barreau national des Pays-Bas, plus de 17000 à ce jour, et il y a 1100 nouveaux stagiaires tous les ans. Ce chiffre ne comprend pas les conseillers juridiques .

5 – Justice des mineurs

Le code pénal pose le principe de l'irresponsabilité pénale absolue des mineurs âgés de moins de douze ans. Seul un jeune de plus de 12 ans peut donc faire l'objet de poursuites pénales. Le juge des enfants est seul compétent pour connaître des infractions des mineurs ; il siège à huis clos en présence des parents ou du tuteur. L'enfant peut être assisté d'un avocat. Compte tenu des pouvoirs de transaction très étendus de la police et du Parquet aux Pays-Bas, un grand nombre de délits commis par des mineurs sont traités sans passage devant le juge, et donc sans recours à l'emprisonnement. C'est ainsi que le Parquet recourt très souvent au système de la transaction, qui consiste pour les mineurs à se conformer aux obligations édictées par le Conseil de Protection de l'Enfance, pour une période n'excédant pas 6 mois.

Les jeunes âgés de 12 à 18 ans ne sont passibles que des peines et des mesures figurant dans le code pénal des mineurs. Toutefois, le juge des enfants peut décider d'appliquer aux jeunes âgés de 16 à 18 ans les peines destinées aux majeurs en raison de la gravité des actes, de la personnalité du mineur ou des circonstances dans lesquelles le délit a été commis.

Pour les jeunes majeurs de 18 à 21 ans, le juge correctionnel peut décider d'appliquer le droit des mineurs en raison de la personnalité du jeune ou des circonstances.

L'approche HALT : mesures alternatives

L'approche dite « Halt » a été développée en 1995 pour les moins de 12 ans, les délinquants primaires âgés de 12 à 17 ans ou peu connus et ayant commis des actes mineurs ainsi que les jeunes majeurs de 18 à 21 ans qui ont commis des délits mineurs en bande. Il ne s'agit pas d'une sanction légale mais d'une assistance éducative. Il est demandé au jeune de participer à un travail d'une durée de 20 heures et de préférence dans le domaine où il a causé le dommage. S'il

accepte cette proposition, le dossier est transmis au procureur du Roi pour exécution. Ces bureaux Halt ont été restructurés en 2012 et les 17 bureaux regroupés en un seul Bureau National. Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2010, un nouveau programme a été mis en place qui induit une implication plus importante des parents, l'obligation pour les mineurs de présenter des excuses et un contact personnel avec ces mineurs beaucoup plus proche.

Les sanctions

Pour les infractions les plus graves, le juge des enfants peut prononcer à titre de sanction une détention dans un établissement pour mineurs, mais il peut substituer cette peine par un travail d'intérêt général (240 heures maximum) ou par une peine éducative (240 heures de cours ou de stage). Le juge peut également placer le mineur dans un établissement éducatif pour 2 ans renouvelables une fois pour la même durée en cas de délit accompagné de violence ou de délit sexuel. La peine la plus grave est la détention dans un centre pour mineur qui ne peut excéder 12 mois pour les 12 à 16 ans et 24 mois pour les 16 à 18 ans.

Le noyau dur des jeunes criminels bénéficie d'un encadrement individuel. Il s'agit d'une sanction imposée par le juge des enfants pour une période de 6 à 12 mois qui consiste en un encadrement intensif, individuel et ambulatoire. L'accent est mis sur des objectifs et des accords clairement définis, le contrôle, les perspectives de formation et de travail. En cas de non respect des accords, le jeune est condamné à une peine d'emprisonnement ferme.

Le juge pénal peut également prononcer des « mesures de traitement » (dite PIJ) que l'on peut assimiler à des mesures de sûreté, à l'égard d'un mineur, pour une durée de 2 ans renouvelable deux fois (soit 6 ans maximum).

Une surveillance par bracelet électronique a également été

mise en place chez les mineurs qui sont tenus d'aller à l'école ou au travail et qui ne peuvent sortir la nuit. La détention de nuit se développe de plus en plus. Pendant la journée, le jeune est accompagné à son travail ou à l'école, le soir et le week-end il est détenu dans un centre de détention pour mineurs.

Le ministère de la Justice a élaboré en étroite collaboration avec la police, les parquets et le Conseil de la Protection de l'enfance un suivi des délinquants par le biais d'un système national informatisé comportant toutes les coordonnées des jeunes de moins de 18 ans qui ont encouru des sanctions pénales.

Les établissements fermés pour mineurs

Depuis le 1er janvier 2010, une séparation nette a été introduite entre les établissements fermés pour mineurs, selon qu'ils accueillent des jeunes faisant l'objet d'une condamnation ou d'une mesure de soins de nature pénale, ou d'une mesure de prise en charge civile.

Les premiers, « établissements judiciaires pour mineurs », sont gérés par l'administration pénitentiaire, relevant du ministère de la Sécurité et de la Justice, les seconds, « centres de soins pour mineurs », du ministère de la Santé.

– Evolutions

Une loi entrée en vigueur le 1er avril 2014 a introduit un droit pénal spécifique des jeunes âgés de 15 à 23 ans. Cette loi comprend un certain nombre de mesures visant une population d'adolescents et de jeunes adultes présentant un certain nombre de risques pour la société. Les sanctions sont alourdies puisqu'il est possible de prononcer une peine de 2 ans d'emprisonnement dans un centre de détention pour mineurs ou bien d'imposer une mesure PIJ qui peut être de 7 ans. De plus, la nouvelle loi prévoit qu'il est possible de convertir la mesure PIJ en mesure TBS (Terbeschikkingstelling : mesure

de sûreté, la plupart du temps sous forme d'hospitalisation d'office) si la personne condamnée constitue un danger une fois que la mesure PIJ a expiré. Dans le cas de délits graves, et si le mineur est âgé d'au moins 16 ans, il est toujours possible d'imposer une peine pour adulte ou d'imposer une mesure.

6 – Les victimes d'infractions

Jusqu'à une date récente, le terme « victime » n'apparaissait pas en tant que tel dans le code de procédure pénale néerlandais. La victime d'infraction n'intervenait au procès pénal qu'en tant que témoin ou comme « partie lésée » (« benadeelde »). La dernière grande réforme du statut des victimes d'infractions remontait aux Pays-Bas à l'adoption, en 1993, de la loi sur « l'indemnisation des préjudices en matière pénale ».

Traditionnellement, le droit néerlandais privilégiait le traitement administratif de l'indemnisation des préjudices. Ainsi, il existe depuis 1976 un « Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions violentes », qui traite la plupart des demandes d'indemnisation hors du cadre judiciaire classique, et sans l'intervention d'une juridiction.

Sous l'influence notamment de l'évolution des normes supranationales promouvant la « justice restauratrice », les droits des victimes ont été peu à peu étendus, mais demeuraient relativement restreints. Ainsi, les victimes d'infractions pénales n'avaient pas accès à l'entier dossier dans les affaires qui les concernaient mais seulement aux pièces dont le procureur estimait opportun qu'elles aient connaissance.

Depuis une loi entrée en vigueur le 1er janvier 2011, la victime a obtenu un véritable statut dans la procédure pénale néerlandaise.

7 – Application des peines et système pénitentiaire

En janvier 1995, l'agence nationale néerlandaise pour les établissements correctionnels (DJI) est devenue un organisme du ministère de la Justice. La DJI a pour tâche de veiller à l'exécution des peines d'incarcération par des mesures sécuritaires, efficaces et humaines.

La loi sur les principes de l'administration pénitentiaire de 1953 établit que la resocialisation est le but du système correctionnel néerlandais. Les peines d'incarcération sont donc purgées en « association » : le travail, les activités de loisir et l'exercice physique se font en compagnie des autres détenus.

Le taux d'occupation des prisons est de 85.8 %. Ce chiffre reflète la politique du ministère de la justice de « prévision à long terme des capacités » carcérales.